

Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach

Auch 20 Jahre nach der deutschen Vereinigung liegt das Steueraufkommen pro Einwohner in den Neuen Bundesländern deutlich unter dem Niveau, das in den Alten Bundesländern erzielt wird.⁴⁸ Die unterschiedliche Finanzkraft der deutschen Bundesländer sowie der grundgesetzlich verankerte Auftrag an die Politik, für gleichwertige Lebensverhältnisse in den Ländern Sorge zu tragen, haben im deutschen Finanzföderalismus hohe fiskalische Transfers von den Alten Ländern und dem Bund an die Neuen Länder zur Folge. Nicht nur in Zeiten einer angespannten Haushaltslage sorgt diese Umverteilung öffentlicher Gelder im politischen Prozess für Diskussionen und Auseinandersetzungen.

Warum ist das Steueraufkommen in den Neuen Ländern nach wie vor niedrig? Wodurch werden Steuereinnahmen bestimmt? Ist es die Wirtschaftskraft einer Region, die den größten Einfluss hat? Wie wirken sich Steuerausnahmetatbestände aus, die häufig darauf zielen, „benachteiligte“ Akteure (oder gar Regionen) zu begünstigen? Können nicht gerade solche Maßnahmen, die auf eine schnellere Angleichung der Lebensverhältnisse und so letztlich auch der Wirtschaftskraft ziel(t)en, ein Zurückbleiben des regionalen Steueraufkommens begründen?

Steueraufkommen und wirtschaftlicher Aufholprozess

Wird die Entwicklung des Steueraufkommens diskutiert, so erfolgt dies meist auf hoch aggregierter Ebene. Die Einnahmeschwäche in den Neuen Ländern wirft hierbei häufig die Frage auf, warum der Aufholprozess bei den Steuereinnahmen weitaus weniger fortgeschritten ist als bei der Wirtschaftskraft. Letztere wird dabei zumeist anhand der Arbeitsproduktivität gemessen.⁴⁹ Im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)

entspricht diese der nominalen Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen.

Auch hier ist die Konvergenz bei Weitem noch nicht abgeschlossen;⁵⁰ zuletzt erreichte die Arbeitsproduktivität in den Neuen Flächenländern knapp 79% ihres Niveaus in den Alten Flächenländern (vgl. Tabelle 1).⁵¹

Es gibt allerdings geeignetere Bezugsgrößen als die Arbeitsproduktivität, denn sowohl die Wertschöpfung als auch die Zahl der Erwerbstätigen in

Tabelle 1:
Arbeitsproduktivität und nominales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner

	Deutschland ^a	NBL ^b	ABL ^c	Niveau ^d
<i>Arbeitsproduktivität (nominale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Euro)</i>				
1991	36 060	14 464	40 691	35,5
1995	44 459	31 210	46 750	66,8
2000	47 420	35 740	49 264	72,5
2005	52 119	41 646	53 655	77,6
2006	53 541	42 904	55 167	77,8
2007	54 597	43 842	56 309	77,9
2008	55 421	44 882	57 064	78,7
<i>Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro</i>				
1991	19 186	7 330	21 646	33,9
1995	22 636	14 720	23 935	61,5
2000	25 095	16 878	26 464	63,8
2005	27 202	19 332	28 429	68,0
2006	28 185	20 208	29 437	68,6
2007	29 453	21 294	30 747	69,3
2008	30 343	22 130	31 614	70,0

^a Gesamtes Bundesgebiet. – ^b Flächenländer im Beitrittsgebiet. – ^c Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – ^d Niveau: Flächenländer NBL gegenüber Flächenländern ABL (= 100).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

⁴⁸ Die geringe Steuerkraft der Länder ist dabei wohl ein entscheidender Grund für die seit der Vereinigung schnell gestiegene Verschuldung in den neuen Ländern. Zur Lage der öffentlichen Finanzen in den neuen Ländern vgl. FREYE, S.: Zur Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit, in diesem Heft, S. 105-112.

⁴⁹ Die Arbeitsproduktivität gilt als Schlüsselgröße für die Einkommensentwicklung, die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und den Transferbedarf in die Neuen Länder. Vgl. RAGNITZ, J.; MÜLLER, G.; WÖLFL, A.: Produktivitätsunterschiede und Konvergenz in Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder. IWH-Sonderheft 3/2001. Halle 2001.

⁵⁰ Vgl. hierzu LUDWIG, U.; SCHEUFELE, R.: Der lange Weg zur Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 400-407.

⁵¹ Im Folgenden werden die Neuen Länder mit den Flächenländern gleichgesetzt. Als Vergleichsmaßstab werden die Alten Flächenländer herangezogen. In wirtschaftlichen Analysen werden demgegenüber häufig die Alten Länder und Berlin-Ost zusammengefasst. Die Haushalte der Stadtstaaten weisen aber Besonderheiten auf, die die Aussagekraft der hier angestellten Überlegungen einschränken würden. Vgl. VAN DEUVERDEN, K.: Entwicklung des Steueraufkommens in den neuen Bundesländern – ein Ost-West-Vergleich. IWH-Diskussionspapiere Nr. 196/2004. Halle 2004.

einer Region sind für das Steueraufkommen nur indirekt von Bedeutung. Demgegenüber bildet das nominale Bruttoinlandsprodukt beispielsweise nicht nur Nachfrage und Entstehung ab, es entspricht mehr oder weniger auch dem entstandenen Einkommen und liegt damit näher an den Bemessungsgrundlagen der Steuern. Darüber hinaus werden Steuern nicht nur vom erwerbstätigen Teil der Bevölkerung entrichtet; Verbrauchsteuern belasten letztlich jeden Einwohner, und auch direkte Steuern werden von Nicht-Erwerbstätigen gezahlt. Aus diesen Gründen ist die Zahl der Einwohner als Bezugsbasis für den hier verfolgten Zweck besser geeignet.

Es zeigt sich, dass beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner noch größere Unterschiede bestehen als bei dem üblichen Vergleich anhand der Wirtschaftskraft. Der geringere Grad der Angleichung bei der so gemessenen Wirtschaftskraft allein erklärt den Abstand bei den Steuereinnahmen aber nicht.

Steuersystematische Überlegungen

Eine Diskussion anhand hoch aggregierter Kennziffern unterstellt implizit, dass das Steueraufkommen insgesamt von einer Größe wie dem Bruttoinlandsprodukt oder der Bruttowertschöpfung determiniert wird. Zwar besteht hier ohne Zweifel ein Zusammenhang; andere Faktoren haben allerdings einen deutlich größeren Einfluss, beispielsweise die Bruttolöhne und -gehälter. Wenn zudem nicht nur die Höhe der Steuereinnahmen, sondern auch deren Verteilung im Raum diskutiert wird, kommt der unterschiedlichen Entwicklung der Determinanten einzelner Steuern erhebliche Bedeutung zu.

Eine länderspezifische Untersuchung (und damit ein Ost-West-Vergleich) des Steueraufkommens vor Ort ist allerdings nicht uneingeschränkt möglich. So ist das Steuersystem nicht als reines Trennsystem konzipiert, und die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit über die Steuern stehen nicht der jeweiligen Ebene zu. Tendenziell sind zwar jeder Ebene eigene Steuerquellen zugewiesen. Allerdings wird der quantitativ größte Teil der Steuereinnahmen mit den sogenannten Gemeinschaftsteuern vereinnahmt.⁵² Auch ist die Gesetzgebungshoheit

⁵² Über die gemeinsame Ertragskompetenz bei diesen aufkommenstarken Steuern soll sichergestellt werden, dass jede Ebene in der Lage ist, mit den ihr zugewiesenen Steuereinnahmen ihre notwendigen Ausgaben zu decken. Zudem handelt es sich bei den Gemeinschaftsteuern um jene Steuern, die am stärksten mit der Konjunktur schwanken. In einem zentralistisch organisierten Staatswesen bestünde ein entsprechend idealtypisches System dann, wenn sowohl

mittlerweile nahezu ausschließlich auf die zentrale Ebene übergegangen und die meisten steuerlichen Bemessungsgrundlagen sind deutschlandweit einheitlich geregelt.⁵³

Für eine detaillierte Analyse des Steueraufkommens müssen in einem ersten Schritt solche Steuern identifiziert werden, für die eine regionale Betrachtung sinnvoll ist. Hier kann die Steuerlehre hilfreiche Anhaltspunkte bieten. Steuern dienen dem Zweck, Einnahmen zu erwirtschaften, damit der Staat seine Aufgaben erfüllen kann. Darüber hinaus sollten sie in ihrer Ausgestaltung den Wirtschaftsprozess möglichst wenig stören und bestimmten distributiven Gesichtspunkten genügen. Vor diesem Hintergrund diskutiert die Steuerlehre für einzelne Steuerarten Rechtfertigungen und legt Ausgestaltungsprinzipien fest. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die Frage, wer aus steuertheoretischer Sicht die Steuerlast tragen sollte; daraus wiederum lässt sich ableiten, wo die Steuer vor Ort eigentlich vereinnahmt werden sollte. Allerdings fallen einzelne Steuern aus geografischen oder verwaltungstechnischen Gründen konzentriert an bestimmten Orten an, obwohl ihre Traglast nach der Inzidenzlehre über das gesamte Bundesgebiet streuen sollte. Beispielsweise wird ein großer Teil der Mineralölsteuereinnahmen in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen vereinnahmt, denn Ölimporte erfolgen häufig auf dem Seeweg.⁵⁴ Belastet werden sollte aber der Verbrauch und die Inzidenz den Verbraucher treffen. Bei anderen Steuern, wie der Tabaksteuer oder der Branntweinsteuer, fallen die Einnahmen aus verwaltungstechnischen Gründen dort an, wo die Steuerlager eingerichtet sind. Auch hier soll jedoch der Verbrauch des spezifischen Gutes belastet werden. Sind aber Steuerschuldner und Steuerzahler nicht identisch, können auch unterschiedliche Finanzkassen beteiligt sein.

Gesetzgebungs- als auch Ertragshoheit der oberen Staatsebene zustehen, die dann die unteren Ebenen über Transferzahlungen alimentiert. Eine gemeinsame Ertragshoheit stellt damit auch sicher, dass nicht eine Ebene allein die Folgen von Konjunkturschwankungen zu tragen hat.

⁵³ Im Zuge der „konkurrierenden Gesetzgebung“ können die Länder solange gestalterisch wirken, bis der Bund ein gesamtstaatliches Interesse festgestellt hat. Auf diese Art und Weise liegt die Gesetzgebungskompetenz heute – mit Ausnahme einiger kleinerer Gemeindesteuern – weitgehend bei der zentralen Ebene, auch wenn die Länder im Bundesrat Steuerrechtsänderungen, die sie betreffen, zustimmen müssen.

⁵⁴ Im Jahr 2000 fielen 35% des Mineralölaufkommens in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen an. Anfang der 1990er Jahre waren es sogar weit über 50%.

Soll daraus nicht quasi zwingend die Notwendigkeit zu einem sich anschließenden Umverteilungsmechanismus zwischen Gebietskörperschaften abgeleitet werden, sollte die Ertragshoheit solcher Steuern der zentralen Ebene zugewiesen werden; das ist auch der Grund, diese – zumeist als reine Bundessteuern konzipierten – Steuern nachfolgend nicht näher zu analysieren.⁵⁵

Auch bei der zweitgrößten Steuer, der Mehrwertsteuer, besteht kein Zusammenhang zwischen dem Ort, an dem die Steuerschuld entsteht, und dem, an dem sie entrichtet wird. Die Steuer soll den Endverbrauch belasten. Allerdings wird die Mehrwertsteuer in der Europäischen Union aufgrund erhebungstechnischer Gegebenheiten dort vereinnahmt, wo die Wertschöpfung – also die Produktion der Ware – stattfindet oder sie aus Drittstaaten eingeführt wird. Im Rahmen der hier aufgeworfenen Problemstellung ist eine nähere Betrachtung der Mehrwertsteuer daher ebenfalls nicht sinnvoll. Dies ist vor dem Hintergrund ihrer quantitativen Bedeutung eine deutliche Einschränkung.⁵⁶

Bei den anderen Steuern lässt sich hingegen ein räumlicher Zusammenhang zwischen dem Aufkommen vor Ort und der vor Ort entstandenen Steuerschuld finden. Bei den direkten Steuern steht die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen im Vordergrund. Sie sollten von daher dort vereinnahmt werden, wo der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat oder der Gewinn erwirtschaftet worden ist.⁵⁷ Ein enger räumlicher Zusammen-

hang zwischen der Verteilung der Steuerinzidenz und dem erzielten Aufkommen kann zudem

Tabelle 2:
Steuereinnahmen je Einwohner

	Steueraufkommen		länderspezifisches Steueraufkommen ^a		Anteil
	in Euro	in % ^b	in Euro	in % ^b	
<i>Steuereinnahmen Kasse</i>					
1991	3 931	-	2 420	-	61,6
1995	5 082	6,7	2 729	3,1	53,7
2000	5 705	2,4	3 032	2,2	53,2
2005	5 481	-0,8	2 734	-2,0	49,9
2006	5 929	8,2	3 079	12,6	51,9
2007	6 539	10,3	3 387	10,0	51,8
2008	6 829	4,4	3 587	5,9	52,5
<i>Steuereinnahmen Brutto^c</i>					
1991	3 964	-	2 452	-	61,9
1995	5 121	6,7	2 768	3,2	54,1
2000	6 214	4,0	3 541	5,1	57,0
2005	6 081	-0,4	3 334	-1,1	54,8
2006	6 517	7,2	3 667	10,0	56,3
2007	7 115	9,2	3 962	8,1	55,7
2008	7 386	3,8	4 143	4,6	56,1

^a Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Zinsabschlag, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Ländersteuern, Gemeindesteuern. – ^b Veränderung gegenüber Vorjahr. – ^c Kassenmäßige Steuereinnahmen zuzüglich Kindergeld, Eigenheimzulage, Investitionszulage.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

⁵⁵ Der mangelnde regionale Zusammenhang zwischen Steuerentstehung und Steuerentrichtung war auch ein Grund dafür, dass die Einnahmen aus den Bundessteuern und den Zöllen seit Herbst 2002 nicht mehr länderspezifisch ausgewiesen werden. Bei der Mehrwertsteuer werden die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer ebenfalls nur noch gesamtdeutsch berichtet, denn sie wird dort vereinnahmt, wo Waren aus Drittländern importiert werden; auch ihr Aufkommen wird daher durch geografische Merkmale bestimmt, nicht durch den Verbrauch.

⁵⁶ Allerdings dürfte ihre regionale Streuung in der zu erwartenden politischen Diskussion auch nur eine untergeordnete Rolle spielen. Auch aufgrund der beschriebenen Aufkommensstruktur wird die Mehrwertsteuer im Rahmen des so genannten Umsatzsteuervorgangsausgleichs verteilt, der dem eigentlichen vertikalen Länderfinanzausgleich vorgeschaltet ist.

⁵⁷ Allerdings ist dies nicht immer der Fall. Die Lohnsteuer sollte den Arbeitnehmer belasten, also am Wohnort anfallen. Aus verwaltungstechnischen Gründen wird sie aber im Quellenabzug vom Arbeitgeber entrichtet und fällt damit am Arbeitsort an. Regionale Zahllast und Steuereinnahme können somit divergieren. Das gleiche gilt bei der Körperschaftsteuer. Sie sollte dort vereinnahmt werden, wo die Gewinne entstanden sind. Allerdings unter-

halten viele Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Ländern, geben aber ihre Steuererklärung am Unternehmenssitz ab. Schließlich ist der Zinsabschlag zu nennen; er sollte den Sparer belasten. Er wird aber im Zuge der Steuerveranlagung von der Bank abgeführt und fällt somit dort an, wo diese ihren Sitz hat. Die genannten Steuern werden daher in Deutschland zerlegt, was letztlich aber nur eine künstliche Annäherung an die Streuung der Traglast der Steuer sein kann. Alles in allem werden weniger als 1% des Steueraufkommens mittels der Zerlegung umverteilt. Die Zerlegungsbeträge betreffen dabei größtenteils die Lohnsteuer. Deren Aufkommen wird im Folgenden aber anhand der Entwicklung der in den VGR berichteten Arbeitnehmerentgelten diskutiert; diese wiederum sind nach ihrem Entstehungsort den Ländern zugerechnet. Bei der Körperschaftsteuer sind die Zerlegungsbeträge gering und sie spielt für die Neuen Länder auch eher eine untergeordnete Rolle. Eine deutliche Einschränkung ergibt sich hingegen bei dem Zinsabschlag, denn hier wird das Aufkommen durch die Nichtberücksichtigung der Zerlegung für die Neuen Länder deutlich unterzeichnet. Für das Gesamtaufkommen der Steuern spielt es dagegen wiederum nur eine untergeordnete Rolle. Aus Vereinfachungsgründen werden daher im Folgenden die Steuereinnahmen vor Zerlegung diskutiert.

bei den Ländersteuern und den Gemeindesteuern festgestellt werden.

Für die Zwecke dieser Analyse bleiben somit die Lohnsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, der Zinsabschlag und die nichtveranlagten Steuern vom Ertrag, die Ländersteuern sowie die Gemeindesteuern.⁵⁸ Tabelle 2 gibt einen Überblick darüber, welcher Anteil des Steueraufkommens im Folgenden näher diskutiert werden kann. Zudem werden die entsprechenden Anteile in einer Bruttosteuerabgrenzung wiedergegeben, bei der bestimmte, im deutschen Steuersystem aus Verwaltungsgründen über Steuererminderungen gewährte Vermögensübertragungen gegengerechnet worden sind.

Länderspezifisches Aufkommen bedeutender Steuern

Gemeinschaftsteuern

Die quantitativ bedeutendste Gruppe der Steuereinnahmen bilden die Gemeinschaftsteuern, und unter ihnen ist die *Lohnsteuer* am ergiebigsten. Gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen die Bruttolohnsteuereinnahmen bei über 7%; ein Drittel des gesamten und mehr als die Hälfte des in dieser Analyse einbezogenen Steueraufkommens werden über die Lohnsteuer erbracht.

Den Finanzämtern vor Ort fließen allerdings nicht die Bruttoeinnahmen zu. Seit dem Jahr 1996 wird das Kindergeld „ausgezahlt“, indem es bereits bei Abzug der Lohnsteuer gegengerechnet wird. Für eine länderspezifische Diskussion des Steueraufkommens ist eine solche Saldenbildung dann bedeutend, wenn die Abzugsbeträge räumlich streuen, und dies ist beim Kindergeld der Fall. War die Geburtenrate in der ehemaligen DDR noch vergleichsweise hoch und damit auch die Kinderzahl, so ging sie nach der Wende rapide zurück, da die Lebensplanung der Menschen sich änderte. Außerdem sind es vor allem die Jüngeren, die auf der Suche nach Arbeit in die Alten Bundesländer „emigrieren“. Auch deshalb nahm die Zahl der Kindergeldkinder⁵⁹ in den Neuen Ländern deutlich stärker ab als in den Alten.

Eine regionale Analyse des Steueraufkommens sollte daher anhand der Bruttoeinnahmen vorgenommen werden. Diese lagen im Jahr 1991 bei nur 18% der entsprechenden Westeinnahmen (vgl.

Tabelle A1 im Anhang), denn die Lohnsumme war erheblich niedriger; sie lag pro Kopf bei rund 50% des entsprechenden Wertes in den Alten Bundesländern. In der Folge stieg die Bruttolohnsumme pro Arbeitnehmer schnell bis auf 77%. Ab Mitte der 1990er Jahre stagnierte der Annäherungsprozess dann aber, und die Lohnsteigerungen waren nicht mehr merklich höher als in den Alten Bundesländern. Damit sind die Durchschnittsverdienste bis heute in den Neuen Ländern geringer; dies allein erklärt die Divergenz bei den Lohnsteuereinnahmen aber nicht. Die Lohnsteuereinnahmen je Beschäftigten liegen bei 46½% des in den Alten Ländern vereinnahmten Steueraufkommens und bleiben damit deutlich hinter der Angleichung der Lohnsumme pro Kopf zurück. Der Unterschied von gut 30 Prozentpunkten erklärt sich durch die Ausgestaltung des Steuertarifs. Ein progressiver Tarif soll gewährleisten, dass Personen gemäß ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden. Wie stark die Abstufungen gewichtet werden, ist dabei die Folge eines gesellschaftlichen Werturteils, welches im Progressionsgrad des Steuersystems seinen Ausdruck findet. In Deutschland ist dieser recht hoch,⁶⁰ und bestehende Einkommensunterschiede schlagen somit überproportional zu Buche.

Während die Lohnsteuer das Einkommen aus unselbstständiger Arbeit belastet, unterliegen alle anderen Einkunftsarten natürlicher Personen der veranlagten Einkommensteuer. Bei Einkünften juristischer Personen wird hingegen Körperschaftsteuer fällig. Auch bei diesen beiden Steuern werden bereits bei der Veranlagung (wirtschaftspolitisch begründete) Übertragungen berücksichtigt.

Im Jahr 1996 wurde die *Eigenheimzulage* eingeführt; seit dem Jahr 2006 läuft sie aus. Diese Förderung zur Bildung von Wohneigentum mindert die Steuerschuld bei der veranlagten Einkommensteuer.⁶¹ Auch die Eigenheimzulage wirkt regional unterschiedlich. So war nach der Vereini-

⁵⁸ Mit der Unternehmensteuerreform wurde der Zinsabschlag zum 01.01.2009 durch die Abgeltungsteuer ersetzt.

⁵⁹ Dies sind alle „Kinder“, für die eine Kindergeldberechtigung vorliegt, was unter Umständen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres der Fall sein kann.

⁶⁰ Vgl. MORRIS, R. et al.: Explaining Government Revenue Windfalls and Shortfalls, An Analysis for Selected Countries. ECB Working Paper Series, No. 1114, 2009. Im Anhang werden die Steuerelastizitäten einzelner Steuerarten für ausgewählte europäische Länder berichtet und es zeigt sich, dass Deutschland im internationalen Vergleich bei den direkten Steuern eine hohe Steuerelastizität und folglich einen hohen Progressionsgrad aufweist.

⁶¹ Die Förderung im Rahmen der Zulage wurde über einen Zeitraum von acht Jahren gewährt. Dies bedeutet, dass über eine achtjährige Periode jedes Jahr ein neuer Jahrgang in die Förderung hineinwächst. Da aus verwaltungstechnischen Gründen im Jahr 1996 lediglich ein halber

gung der Nachholbedarf in den Neuen Bundesländern hoch und die Bautätigkeit ebenfalls. Dennoch erreicht die über das Steuersystem ausgeschüttete Eigenheimzulage je Einwohner in den Neuen Ländern nicht das Niveau, das diese Förderung in den Alten Ländern hatte. Gleichzeitig spielte die Eigenheimzulage in Relation zum Bruttoaufkommen aber eine deutlich größere Rolle.⁶²

Das Bruttosteuererwerb der veranlagten Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer wird zudem durch die *Investitionszulage* gemindert. Mit ihr wird explizit das Ziel verfolgt, die Investitions- und damit Wirtschaftstätigkeit in den Neuen Ländern anzuregen. Somit ist es nicht verwunderlich, dass diese auch schwerpunktmäßig von den mit ihr verbundenen Steuerausfällen betroffen sind, während im früheren Bundesgebiet davon nur ein Bruchteil zu verkräften ist. Da hier also ebenfalls eine erhebliche Streuung der Abzugsbeträge vorliegt, sollten auch die veranlagte Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer anhand ihres Bruttoaufkommens betrachtet werden.

Bei der Interpretation des auf diese Weise abgeleiteten Bruttoaufkommens muss allerdings noch beachtet werden, dass in den 90er Jahren „Sonderabschreibungen“ zur Belebung der Investitionstätigkeit in den Neuen Ländern eine große Rolle spielten. In dem strukturschwachen Gebiet vorgenommene Investitionen konnten schneller als üblich abgeschrieben werden, womit eine temporäre Steuerersparnis einher ging. Für die mit diesen Abschreibungen begründeten – temporären – Steuermindereinnahmen liegen keine amtlichen Ist-Zahlen vor; es kann lediglich auf Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen zurückgegriffen werden, die in den Subventionsberichten enthalten sind. Wie Tabelle 3 zeigt, hat das geschätzte Volumen der Steuerausfälle im Jahr 1996 über 5 Mrd. Euro betragen. Sie erreichten damit eine Größenordnung

Jahrgang gefördert wurde, beträgt der Zeitraum, in dem die Zulage sich aufbaut, genau genommen 8½ Jahre.

⁶² In den Neuen Ländern überstieg die Eigenheimzulage dem Volumen nach in Spitzenzeiten das Bruttoaufkommen um ein Vielfaches, und dies, obwohl die Zahlbeiträge hier sogar noch durch ein niedriges Niveau an Kinderzulage gesenkt wurden. Diese Zulage, die deutschlandweit immerhin für ein Drittel des Fördervolumens ausschlaggebend ist, hat im Osten ein bemerkenswert niedriges Niveau. Vgl. FÄRBER, G.: Wirkungen der Eigenheimzulage, Probleme der Subventionierung des Erwerbs von Wohnungseigentum durch die Eigenheimzulage. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Mülheim/Ruhr 2003. Hier macht sich der Geburtenrückgang nach der Vereinigung bemerkbar.

von knapp 35% des aggregierten Bruttosteuererwerbs von veranlagter Einkommensteuer und Körperschaftsteuer.⁶³

Die Steuereinnahmen in kassenmäßiger Abgrenzung sind sowohl bei der veranlagten Einkommensteuer als auch bei der Körperschaftsteuer im Lauf der 1990er Jahre nahezu erodiert. Wie Tabelle A1 im Anhang zeigt, lagen die Einnahmen bei der

Tabelle 3:
Entwicklung der Sonderabschreibungen^a

	Veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in Mrd. Euro ^b	Sonderabschreibungen in Mrd. Euro	Sonderabschreibungen in Relation zum Bruttoaufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer in %
1991	42,2	0,8	1,9
1992	43,1	0,9	2,2
1993	35,8	2,0	5,8
1994	28,5	2,5	9,8
1995	20,5	4,9	31,2
1996	19,8	5,1	35,2
1997	16,0	3,9	32,2
1998	24,2	3,6	17,3
1999	33,8	0,4	1,2
2000	39,1	0,2	0,5

^a Die Quantifizierung der Sonderabschreibungen ist den im Zweijahres-Rhythmus vorgelegten Subventionsberichten entnommen. Es handelt sich somit nicht um abgerechnete, sondern um erwartete Auswirkungen der Steuerausnahmetatbestände. – ^b Gesamtes Bundesgebiet.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

⁶³ Zwar kann eine länderspezifische Verteilung der Steuerausfälle nicht betrachtet werden. Es ist aber davon auszugehen, dass die Alten Bundesländer einen größeren Teil der Mindereinnahmen zu tragen hatten als bei der Investitionszulage. Die Investitionszulage ist als Rechtsanspruch ausgestattet, und ihre Auszahlung stärkt die Eigenkapitalbasis des Unternehmens. Sonderabschreibungen sind dagegen nur dann finanziell wirksam, wenn das Unternehmen ausreichend Gewinn erzielt, sodass die Abschreibungen zu Steuerersparnissen führen. Damit dürften die Sonderabschreibungen vor allem für westdeutsche Unternehmen interessant gewesen sein, die im Beitrittsgebiet Investitionen tätigten oder Niederlassungen gründeten. Aus dem gleichen Grund dürfte ein relativ größerer Anteil der Steuerausfälle bei der Körperschaftsteuer und nicht bei der Einkommensteuer angefallen sein.

Mit Sonderabschreibungen verbundene Steuerersparnisse sind temporäre Mindereinnahmen, da in späteren Jahren der zu versteuernde Gewinn c. p. höher ist. In den Jahren nach 2000 müssten sich diese Ausnahmetatbestände also steuererhöhend ausgewirkt haben. Diese Effekte dürften allerdings durch die Vielzahl von Rechtsänderungen und konjunkturellen Wirkungen überlagert worden sein.

veranlagten Einkommensteuer je Einwohner in Deutschland im Jahr 1991 noch bei 265 Euro; im Jahr 1997 waren es dagegen nur noch 41 Euro. Erst im Jahr 2006 kam es wieder zu einem nennenswerten Anstieg, und im Gefolge des konjunkturellen Booms legten die Steuereinnahmen danach deutlich zu. In den Neuen Bundesländern fiel die Einnahmeschwäche besonders ins Gewicht. Die Abzugsbeträge führten sogar dazu, dass das kassenmäßige Steueraufkommen über größere Zeiträume negativ war. Erst mit dem Auslaufen der Eigenheimzulage begann sich im Jahr 2008 eine Trendwende abzuzeichnen.

Aber auch das Bruttoaufkommen blieb in den Neuen Ländern in allen Jahren deutlich hinter dem westdeutschen Durchschnitt zurück; im Jahr 2008 wurden 27½% des Aufkommens in den Alten Ländern vereinnahmt. Hier ist die Angleichung also noch deutlich weniger vorangeschritten als bei der Lohnsteuer, und dies, obwohl derselbe Steuertarif gilt – allerdings ist die Bemessungsgrundlage eine andere. Die veranlagte Einkommensteuer belastet vor allem die Einkünfte der Selbstständigen sowie der Personenunternehmen, und diese Gewinneinkommen sind noch merklich geringer als die entsprechenden Einkünfte in den Alten Bundesländern. Gleiches gilt für Einkünfte aus Mieten oder Pachten. Wie bei der Lohnsteuer führen Divergenzen bei der Bemessungsgrundlage aufgrund des progressiven Steuersystems zu einem überproportionalen Zurückbleiben des Steueraufkommens.

Die Einnahmen bei der Körperschaftsteuer zeigen eine ähnliche Entwicklung wie die der veranlagten Einkommensteuer; auch sie erodierten nahezu. Erst im Jahr 2007 erreichten die Einnahmen wieder das Niveau, das sie im Jahr 1991 hatten. Auch diese Einnahmeschwäche ist allerdings in der kassenmäßigen Abgrenzung überzeichnet, denn es wird die Investitionszulage gegengerechnet, und das kassenmäßige Steueraufkommen ist in einigen Jahren negativ. Wieder zeigt sich in der Bruttobetrachtung, dass das Aufkommen stark hinter den entsprechenden Einnahmen in den Alten Ländern zurückblieb. Zwar finden sich Jahre, in denen das Niveau in den Neuen Ländern gemessen an den Einnahmen in den Alten recht hoch ist. Dies sind aber Jahre, in denen das Körperschaftsteueraufkommen gesamtdeutsch aufgrund von Sonderfaktoren regelrecht eingebrochen war.⁶⁴ In den meisten

⁶⁴ Beispielhaft kann dies für das Jahr 2001 aufgezeigt werden. Hier brach das Steueraufkommen insgesamt gegenüber dem Vorjahr um 23½ Mrd. Euro ein. Dies hatte vor

Jahren erreichen die Einnahmen nur zwischen 10% und 15% des entsprechenden Aufkommens in den Alten Ländern.⁶⁵ Dies begründet sich in dem immer noch geringen Anteil von großen Kapitalgesellschaften, die ihren Unternehmenssitz in den Neuen Bundesländern haben. Zwar haben viele Unternehmen nach der Vereinigung Produktionsstätten in den Neuen Ländern errichtet – auch aufgrund der verstärkten Investitionsförderung. Der Stammsitz wurde jedoch in den Alten Ländern beibehalten. In den Neuen Ländern nach der Vereinigung gegründete Unternehmen weisen zudem häufig die Rechtsform der Personengesellschaft auf. Außerdem erwirtschaften junge Unternehmen – gleich welcher Rechtsform – in der Anlaufphase oft Verluste, und wo bereits Gewinne erwirtschaftet werden, sind diese relativ niedrig. Alles in allem ist die Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in den Neuen Ländern somit gering.

Im Untersuchungszeitraum zählen neben den genannten Steuern der *Zinsabschlag* und die *nicht-veranlagten Steuern vom Ertrag* zu den Gemeinschaftsteuern.⁶⁶ Sie belasten Zins- und Dividenden erträge, also Einkünfte aus Geldvermögen. Die Bildung von Geldvermögen konnte in den Neuen Ländern erst nach der Vereinigung beginnen. Zwar zeigt sich, dass über die Jahre eine Annäherung stattgefunden hat. Allerdings hielten nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes die Haushalte in den Neuen Ländern im Jahr 2008 immer noch nur 71% des entsprechenden Geldvermögens in den Alten Län-

dem drei Ursachen. Zum einen machte ein großes Unternehmen einen steuerlichen Verlust geltend, der sich in einer Größenordnung von sieben Mrd. Euro auf das Körperschaftsteueraufkommen auswirkte. Zum anderen führten die Ereignisse des 11. September 2001 dazu, dass große Rückversicherer in diesem Jahr teils erhebliche Verluste hatten, womit ebenfalls Steuermindereinnahmen in Milliardenhöhe verbunden waren. Außerdem war ab diesem Jahr das Steuerrecht geändert worden. Unternehmen war eine Übergangsfrist von 15 Jahren zugestanden worden, in der sie unter dem alten System thesaurierte Gewinne bei Ausschüttung steuerlich herabsetzen konnten. Die Unternehmen schütteten deutlich mehr dieser Gewinne aus, als erwartet worden war, und in der Folge wurde eine Obergrenze erlassen. Diese drei Faktoren erklären nahezu vollständig den Einbruch der Steuereinnahmen und sie lassen sich räumlich fast ausschließlich dem Westteil Deutschlands zuordnen.

⁶⁵ Im Jahr 2008 ist die Unternehmensbesteuerung dann nochmals grundlegend reformiert worden. Länderspezifische Auswirkungen in der hier vorgelegten Abgrenzung sind davon aber nur wenige zu erwarten.

⁶⁶ Mit der Unternehmensteuerreform wurde der Zinsabschlag zum 01.01.2009 durch die Abgeltungsteuer ersetzt.

dem. Folglich bleiben auch die Steuereinnahmen hinter den westdeutschen zurück.⁶⁷

Alles in allem erreichten die hier länderspezifisch zugerechneten Gemeinschaftsteuern in Bruttobetrachtung im Jahr 2008 ein Niveau von 36,5% (vgl. Tabelle A2). Ausgerechnet bei den aufkommenstärksten Steuern ist das Einnahmenniveau in den Neuen Ländern damit noch ausgesprochen niedrig. Die direkten Steuern, die das Leistungsfähigkeitsprinzip beachten und eine progressive Belastungswirkung entfalten und bei denen zudem noch die steuerliche Förderung besonderer Umstände die Steuerbasis mindert, erbringen in einkommens- und strukturschwachen Gebieten konsequenterweise weniger Einnahmen.

Ländersteuern

Als Ländersteuern fungieren im Großen und Ganzen spezielle Verbrauch- und Aufwandsteuern. Bei diesen Steuern ist der räumliche Zusammenhang zwischen dem Aufkommen und der Inzidenz besonders groß. Wie Tabelle A2 zeigt, erreichten die Neuen Länder bereits im Jahr 1991 30% des im Alten Bundesgebiet vereinnahmten Aufkommens. Das in den Neuen Ländern erzielte Niveau nahm kontinuierlich zu und lag im Jahr 1997 bei einem Spitzenwert von gut 72%, bevor es wieder zurückfiel. Zuletzt erreichte es knapp 63% der Einnahmen in den Alten Flächenländern. Die Annäherung ist bei diesen Steuern am weitesten fortgeschritten, auch weil die Verbrauchsstrukturen sich mittlerweile deutlich angenähert haben. Die aufkommenstärksten Ländersteuern sind die Kraftfahrzeugsteuer⁶⁸, die Grunderwerbsteuer und die Erbschaftsteuer.

Bei den Ländersteuern wurde das höchste Aufkommen je Einwohner bei der Kraftfahrzeugsteuer erbracht; im Jahr 1991 lag es bei 62% der in den Alten Ländern erzielten Einnahmen. Relativ schnell pendelten sich die Steuereinnahmen je Einwohner dann bei 80% ein; zuletzt erreichten sie 86% des westdeutschen Niveaus. Werden die vorübergehend stillgelegten Kraftfahrzeuge herausgerechnet, hätte aufgrund des Pkw-Bestands sogar eine noch stärkere Annäherung erwartet werden können, denn dieser liegt bei gut 95% des entsprechenden Wertes in den Alten Ländern. Allerdings sind die

Sätze der Kfz-Steuer recht differenziert; es werden neben Hubraum auch Schadstoffklassen berücksichtigt. Die geringere Angleichung kann mit einer anderen Struktur des Pkw-Bestandes erklärt werden.

Die zweitergiebigste Ländersteuer ist die Grunderwerbsteuer.⁶⁹ Im Jahr 1991 lagen die Einnahmen hier noch bei 24,6% des in den Alten Ländern erzielten Aufkommens je Einwohner; dann stiegen sie stark an und erreichten im Jahr 1996 ein Niveau von knapp 140%; danach sank es wieder auf knapp 46% im Jahr 2003, lag im Jahr 2008 aber wieder bei 62% des entsprechenden Aufkommens in den Alten Ländern. Die Steuer ist eng mit der bauwirtschaftlichen Tätigkeit korreliert, denn dieser ist in der Regel ein Grundstückserwerb vorgeschaltet. Vor allem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre führte der Nachholbedarf in den Neuen Ländern zu einer regen Bautätigkeit; es kam zu Überhitzungen und zu Überkapazitäten im Bausektor. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begann die Bauwirtschaft dann zu schrumpfen. Erst im Jahr 2007 dürfte dieser Prozess zum Stillstand gekommen sein. Die Entwicklung der bauwirtschaftlichen Tätigkeit erklärt das Grunderwerbsteueraufkommen in Relation zum entsprechenden Aufkommen in den Alten Ländern recht gut.

Zu den Ländersteuern gehören aber auch Steuern mit nur geringer Annäherung an westdeutsche Verhältnisse. Der Anknüpfungspunkt der *Erbschaftsteuer* ist das (geschenkte oder geerbte) Vermögen. Während in den Alten Bundesländern heute quasi von einer „Erbengeneration“ gesprochen werden kann, der Ersparnisse und Vermögen zufließen, die in 60 Nachkriegsjahren gebildet wurden, standen für den Vermögensaufbau in den Neuen Ländern lediglich 20 Jahre zur Verfügung. Auch erfolgt der Vermögensaufbau in der Regel in der Phase der Erwerbstätigkeit, und diese Phase lag bei vielen heutigen Erblässern schwerpunktmäßig in Vorwendezeiten. Vererbte Vermögen sind in den Neuen Ländern daher noch deutlich niedriger als in den Alten und häufig werden die Freibeträge unterschritten. Letztlich ist bei der Erbschaftsteuer daher kaum von einer Annäherung zu sprechen. In Relation zu dem entsprechenden Aufkommen in den Alten Ländern liegen die Einnahmen auch heute noch bei nur 9%. Der Aufbau von Vermögen

⁶⁷ Die Angleichung des Zinsabschlags ist dabei aufgrund der Vernachlässigung der Zerlegungsbeträge unterzeichnet.

⁶⁸ Die Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer ist Mitte des Jahres 2009 auf den Bund übergegangen. Er leistet dafür nunmehr Zuweisungen an die Länder. Damit stehen alle Steuern, die den Verkehr belasten, die Energie- und die Kraftfahrzeugsteuer, nun dem Bund zu.

⁶⁹ Die Grunderwerbsteuer stand in einigen Ländern teilweise den Kommunen zu. Seit Anfang 2004 ist Bremen als letztes Land dazu übergegangen, diese Steuer vollständig bei den Ländersteuern auszuweisen.

benötigt Zeit; hier wird eine nennenswerte Annäherung noch Jahrzehnte auf sich warten lassen.

Gemeindesteuern

Bei den Gemeindesteuern fallen Traglast und Zahllast nah zusammen und der räumliche Bezug ist eng. Bei bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlage und gleichem Tarif ist den Kommunen bei den quantitativ bedeutendsten Steuern – neben der Gewerbesteuer sind dies die Grundsteuern – ein Hebesatzrecht zugestanden worden, damit sie einen gewissen Grad an Finanzautonomie haben.⁷⁰

Die aufkommenstärkste kommunale Steuer ist die *Gewerbesteuer*. Im Jahr 1991 erbrachte sie in den Neuen Ländern knapp 5% des in den Alten Ländern erzielten Aufkommens. Nachfolgend stieg dieses Niveau kontinuierlich und lag im Jahr 2008 bei knapp 50%. Dieser relativ hohe Angleichungsgrad ist bemerkenswert. Zum einen liegen die Hebesätze in den Neuen Ländern im Durchschnitt bis heute spürbar unter denen in den Alten Ländern. Zum anderen ist die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer mehr oder weniger der Unternehmensgewinn; denn auch wenn es sich bei der Gewerbesteuer um eine Steuer auf den stehenden Gewerbebetrieb handelt, ist ihr Anknüpfungspunkt doch letztlich der Gewerbeertrag. Da zudem für Personengesellschaften relativ hohe Freibeträge gelten, ist die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer derjenigen der Körperschaftsteuer recht ähnlich.⁷¹ Bei dieser Steuer sind die Pro-Kopf-Einnahmen im Vergleich zu dem Niveau in den Alten Ländern aber noch ausgesprochen niedrig. Dieser gravierende Unterschied erklärt sich mit dem Veranlagungsort der Steuern. Während die Körperschaftsteuer am Stammsitz des Unternehmens veranlagt wird, wird die Gewerbesteuer für den Betrieb erhoben.

Weit ist die Angleichung auch bei einer anderen Gemeindesteuer, der *Grundsteuer*, vorangeschritten. Die Grundsteuern belasten den Besitz inländischen Grundvermögens.⁷² Auch hier wen-

den die Gemeinden auf eine bundesweit einheitlichen Bemessungsgrundlage und einen ebenfalls gesamtdeutsch definierten Tarif einen Hebesatz an. Anders als bei der Gewerbesteuer liegen die in den Neuen Ländern geltenden Hebesätze aber häufig über denen in den Alten. Hier spiegelt sich wieder, dass bei einer immobilien Bemessungsgrundlage der Steuerwettbewerb der Kommunen nicht sehr hoch ist. Ausweichende Reaktionen zur Steuervermeidung sind nicht zu befürchten, und über höhere Hebesätze entwickelte die Grundsteuer sich für die steuerschwachen Kommunen in den Neuen Ländern zu einer verlässlichen Einnahmequelle.

Bereits im Jahr 1991 lag das Grundsteueraufkommen je Einwohner in den Neuen Bundesländern bei 36% des westdeutschen Wertes und pendelte sich dann auf 71% ein. Seit dem Jahr 2008 können Eigentümer nun jedoch bei unverschuldetem Leerstand ihre Steuerschuld mindern. Damit verbundene Steuermindereinnahmen werden aufgrund der demografischen Entwicklung in den Neuen Ländern die ostdeutschen Kommunen besonders treffen, und eine weitere Angleichung wird so zukünftig erschwert.

Alles in allem ist die Annäherung bei den Gemeindesteuern nach den Ländersteuern am weitesten fortgeschritten. Je Einwohner erzielten die Gemeinden im Jahr 1991 noch knapp 11% des in den Alten Ländern erzielten Aufkommens. Seitdem hat das Niveau kontinuierlich zugenommen und liegt nun bei 54%.

Tabelle 4 zeigt abschließend die Entwicklung der in der Analyse einbezogenen Steuereinnahmen je Einwohner. Das Niveau in den Neuen Ländern ist nach wie vor niedrig und scheint seit einigen Jahren mehr oder weniger zu stagnieren. Vor allem bei den Gemeinschaftsteuern sind die Unterschiede groß, und diese wiederum dominieren das Steueraufkommen. Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte allerdings beachtet werden, dass nicht alle in den Neuen Ländern entrichteten Steuern berücksichtigt wurden.⁷³ Vor allem bei den Verbrauchsteuern spricht viel dafür, dass ein deutlich höherer

⁷⁰ Die sonstigen Gemeindesteuern, wie die Fischereisteuer oder die Hundesteuer, sind quantitativ eher unbedeutend.

⁷¹ Unterschiede bestehen vor allem bei der Berücksichtigung von Dauerschuldzinsen, die bei der Gewerbesteuer hinzugerechnet werden. Sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei der Körperschaftsteuer gibt es allerdings Veranlagungslags, sodass der zeitliche Zusammenhang zwischen den Steuererträgen lose sein kann.

⁷² Es handelt sich hierbei um zwei Steuern, die Grundsteuer A, die auf land- und forstwirtschaftlichen Grund und Boden,

und die Grundsteuer B, die auf andere Grundstücke erhoben wird.

⁷³ Werden interregionale Transfers betrachtet, muss die auf eine Region entfallende Traglast ermittelt werden, und auch die Einnahmen aus indirekten Steuern müssen regionalisiert werden, auch wenn dies lediglich behelfsweise mittels Indikatoren möglich ist. Für einen solchen Ansatz vgl. BLUM, U. u. a.: Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder –. IWH-Sonderheft 4/2009. Halle 2009.

Tabelle 4:
Entwicklung der originären Steuereinnahmen je Einwohner

	Deutschland ^a			Gebiet NBL ^d			Gebiet ABL ^e			Niveau ^f
	in Euro	in % ^b	Quote BIP ^c	in Euro	in % ^b	Quote BIP ^c	in Euro	in % ^b	Quote BIP ^c	
<i>Steuereinnahmen^g Brutto^h</i>										
1991	2 452	-	12,8	446	-	6,1	2 902	-	13,4	15,4
1992	2 704	10,3	13,2	723	62,3	7,7	3 110	7,2	13,8	23,3
1993	2 742	1,4	13,1	940	30,0	8,1	3 075	-1,1	13,6	30,6
1994	2 777	1,3	12,7	1 134	20,6	8,4	3 035	-1,3	13,0	37,4
1995	2 768	-0,3	12,2	1 113	-1,9	7,6	3 043	0,3	12,7	36,6
1996	2 935	6,0	12,8	1 155	3,8	7,5	3 245	6,7	13,4	35,6
1997	2 962	0,9	12,7	1 172	1,4	7,4	3 274	0,9	13,3	35,8
1998	3 207	8,3	13,4	1 213	3,5	7,6	3 564	8,9	14,1	34,0
1999	3 411	6,4	13,9	1 273	4,9	7,7	3 800	6,6	14,7	33,5
2000	3 541	3,8	14,1	1 305	2,5	7,7	3 937	3,6	14,9	33,1
2001	3 313	-6,4	12,9	1 247	-4,4	7,2	3 677	-6,6	13,6	33,9
2002	3 228	-2,6	12,4	1 278	2,5	7,1	3 561	-3,2	13,1	35,9
2003	3 218	-0,3	12,3	1 320	3,3	7,1	3 524	-1,0	12,8	37,5
2004	3 238	0,6	12,1	1 354	2,5	7,1	3 554	0,9	12,7	38,1
2005	3 334	3,0	12,3	1 418	4,8	7,3	3 645	2,6	12,8	38,9
2006	3 667	10,0	13,0	1 543	8,8	7,6	4 007	9,9	13,6	38,5
2007	3 962	8,1	13,5	1 672	8,3	7,8	4 343	8,4	14,1	38,5
2008	4 143	4,6	13,7	1 838	9,9	8,3	4 512	3,9	14,3	40,7

^a Gesamtes Bundesgebiet. – ^b Veränderung gegenüber Vorjahr. – ^c In % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – ^d Flächenländer im Beitrittsgebiet. – ^e Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – ^f Niveau: Neue Flächenländer gegenüber Alte Flächenländer (= 100). – ^g Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Kfz-Steuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuern A und B, sonstige Gemeindesteuern. – ^h Kassenmäßige Steuereinnahmen zuzüglich Kindergeld, Eigenheimzulage, Investitionszulage.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Anteil der Steuerlast auf die Neuen Länder entfällt als bei den direkten Steuern. Vor dem Hintergrund der quantitativen Bedeutung der Mehrwertsteuer, wie auch der Energie- und der Tabaksteuer, dürfte die hier ausgewiesene Belastung also unterzeichnet sein.

Ausblick

Alles in allem liegen die Steuereinnahmen vor Ort in den Neuen Ländern auch 20 Jahre nach der Vereinigung noch auf einem wesentlich niedrigeren Niveau als in den Alten. Letztlich ist dies der Grund für die hohen Volumina, die über den Länderfinanzausgleich und den Solidaritätspakt umverteilt werden. Im Hinblick auf die zurzeit angespannte Haushaltslage aller Gebietskörperschaften, des Auslaufen von Solidaritätspakt und Finanzausgleich zum Jahr 2020 und den Umstand, dass mit der Etablierung der Schuldenbremse von den Ländern verlangt wird, ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorzulegen, wird die Diskussion

um das Zurückbleiben der Steuerkraft im politischen Prozess in den nächsten zehn Jahren noch häufig aufleben.

In dieser Diskussion muss aber berücksichtigt werden, dass eine entscheidende Ursache in der Ausgestaltung des Steuersystems liegt. Mit der Vereinigung wurde ein Steuersystem, das in 40 Jahren Bundesrepublik gewachsen war, auf die Neuen Ländern übertragen. Dieses System war auf die Wirtschafts- und Eigentumsverhältnisse einer reifen Volkswirtschaft zugeschnitten. Eine junge, vom Transformationsprozess geprägte Wirtschaft, wie sie sich auf dem Gebiet der DDR entwickelte, bietet für ein solches Steuersystem eine deutlich geringere Steuerbasis.⁷⁴ In dem Steuersystem einer

⁷⁴ In diesen Zusammenhang sind auch die Bestrebungen zu sehen, in den jungen Transformationsökonomien anstelle der allgemeinen Einkommensteuer eine allgemeine Verbrauchsteuer zu etablieren. Vgl. u. a. ROSE, M.: Einführung marktorientierter Einkommensteuersysteme in Ost-europäischen Reformstaaten, in: C. Smekal, R. Sendlhofer,

„reifen“ Volkswirtschaft sind es im Allgemeinen die nominalen Einkommen und Vermögen, die den Anknüpfungspunkt der quantitativ bedeutendsten Steuern bieten. Die in den Neuen Ländern im Durchschnitt erzielten Einkommen – ob aus selbstständiger oder nichtselbstständiger Arbeit – sind aber immer noch niedriger als in den Alten. Die progressive Ausgestaltung von Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer bedingt, dass die Angleichung der Steuereinnahmen hinter der der Einkommensgrößen zurückbleiben muss. Wie für Individuen gilt bei einem solchen Steuersystem auch für Regionen: die Steuerschuld bemisst sich nicht an der Wirtschaftskraft sondern an der steuerlichen Leistungsfähigkeit. Zudem wurde die Angleichung der Einnahmenniveaus dadurch behindert, dass bestimmte Fördertatbestände – teilweise sogar begründet mit der Notwendigkeit des wirtschaftlichen Aufholprozesses – das Steueraufkommen in den Neuen Ländern (relativ) stärker minder(t)en als in den Alten Ländern.

Eine junge Transformationsökonomie hätte demgegenüber eine vergleichsweise größere Steuerkraft entfalten können, wenn sie steuerlich andere Anknüpfungspunkte etabliert und das Steuersystem stärker auf die Belastung des Konsums ausgerichtet hätte. Nun fällt aber gerade die allgemeine Verbrauchsteuer (Mehrwertsteuer) in Deutschland aufgrund erhebungstechnischer Besonderheiten nicht dort an, wo der Endverbrauch lokalisiert ist, sondern dort, wo die Wertschöpfung – also die Produktion – erfolgt. Diese Steuer konnte daher im Rahmen der hier vorgenommenen Überlegungen nicht näher untersucht werden. Allerdings bestätigt die Entwicklung der speziellen Verbrauchsteuern die These. So ist die Annäherung bei ihnen recht weit fortgeschritten. Bei der Kraftfahrzeugsteuer liegt der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt sogar über dem in den Alten Ländern realisierten Steuerniveau.

Nach der Vereinigung bestand politisch keine Alternative zu der Übernahme des westdeutschen Steuerrechts. Aber die Folgen werden noch lange spürbar sein, denn eine weitergehende Annäherung der Steuerkraft setzt die Anpassung der Einkommens- und Vermögensverteilung voraus. Solange hier noch deutliche Divergenzen bestehen, kann die Finanzausstattung in den Neuen Ländern nur schwach sein.

*Kristina van Deuverden
(Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de)*

H. Winner (Hrsg.), Einkommen versus Konsum. Ansatzpunkte zur Steuerreformdiskussion. Heidelberg 1999. Allerdings sind diese Länder mittlerweile entweder bereits in die EU integriert oder streben dies an und haben ihre Steuersysteme nunmehr an den westeuropäischen Standards orientiert. Immer noch sind es aber vor allem die ehemaligen Transformationsländer, die mit einer Flat-Tax oder einer Dual-Income-Tax Einkommen tendenziell geringer besteuern und ein höheres Gewicht auf die Konsumbesteuerung legen.

Tabelle A1:
Ausgewählte Einzelsteuern je Einwohner

	Kasse ^a										Brutto ^b									
	Deutschland ^c					Neue Länder ^d					Alte Länder ^e					Niveau ^f				
	in Euro		in % ^g		in Euro		in % ^g		in Euro		in % ^g		in Euro		in % ^g					
	in Euro		in % ^g		in Euro		in % ^g		in Euro		in % ^g		in Euro		in % ^g					
<i>Lohnsteuer</i>																				
1991	1 369	14,6	292	85,0	1 611	10,3	18,1	1 369	14,6	292	85,0	1 611	10,3	18,1	1 369	14,6	292	85,0	1 611	10,3
1992	1 569	3,6	540	23,5	1 777	1,4	30,4	1 569	3,6	540	23,5	1 777	1,4	30,4	1 569	3,6	540	23,5	1 777	1,4
1993	1 625	3,0	666	17,0	1 802	1,2	37,0	1 625	3,0	666	17,0	1 802	1,2	37,0	1 625	3,0	666	17,0	1 802	1,2
1994	1 674	5,8	779	11,8	1 824	5,0	42,7	1 674	5,8	779	11,8	1 824	5,0	42,7	1 674	5,8	779	11,8	1 824	5,0
1995	1 770	-11,4	871	-25,4	1 915	-0,5	45,5	1 770	-11,4	871	-25,4	1 915	-0,5	45,5	1 770	-11,4	871	-25,4	1 915	-0,5
1996	1 569	-1,2	650	-4,8	1 715	4,4	37,9	1 569	-1,2	650	-4,8	1 715	4,4	37,9	1 569	-1,2	650	-4,8	1 715	4,4
1997	1 550	3,9	619	1,7	1 700	1,8	36,4	1 550	3,9	619	1,7	1 700	1,8	36,4	1 550	3,9	619	1,7	1 700	1,8
1998	1 610	1,3	629	-7,4	1 774	1,7	35,5	1 610	1,3	629	-7,4	1 774	1,7	35,5	1 610	1,3	629	-7,4	1 774	1,7
1999	1 630	1,3	583	-5,2	1 806	-2,3	32,3	1 630	1,3	583	-5,2	1 806	-2,3	32,3	1 630	1,3	583	-5,2	1 806	-2,3
2000	1 652	-2,5	553	-2,7	1 836	0,3	30,1	1 652	-2,5	553	-2,7	1 836	0,3	30,1	1 652	-2,5	553	-2,7	1 836	0,3
2001	1 611	0,5	518	3,9	1 794	-7,0	28,9	1 611	0,5	518	3,9	1 794	-7,0	28,9	1 611	0,5	518	3,9	1 794	-7,0
2002	1 603	-7,0	504	-6,7	1 785	-3,7	28,2	1 603	-7,0	504	-6,7	1 785	-3,7	28,2	1 603	-7,0	504	-6,7	1 785	-3,7
2003	1 611	3,2	524	5,0	1 791	3,3	28,2	1 611	3,2	524	5,0	1 791	3,3	28,2	1 611	3,2	524	5,0	1 791	3,3
2004	1 499	7,6	486	12,9	1 665	7,5	29,2	1 499	7,6	486	12,9	1 665	7,5	29,2	1 499	7,6	486	12,9	1 665	7,5
2005	1 439	7,9	453	16,2	1 604	7,3	29,2	1 439	7,9	453	16,2	1 604	7,3	29,2	1 439	7,9	453	16,2	1 604	7,3
2006	1 485	-0,8	476	-7,2	1 657	0,9	28,2	1 485	-0,8	476	-7,2	1 657	0,9	28,2	1 485	-0,8	476	-7,2	1 657	0,9
2007	1 598	-20,6	537	-6,7	1 781	-24,5	28,7	1 598	-20,6	537	-6,7	1 781	-24,5	28,7	1 598	-20,6	537	-6,7	1 781	-24,5
2008	1 724	-45,3	624	-11,0	1 911	-35,7	30,2	1 724	-45,3	624	-11,0	1 911	-35,7	30,2	1 724	-45,3	624	-11,0	1 911	-35,7
<i>Einkommensteuer</i>																				
1991	265	10	10	-	326	3,0	3,0	272	0,8	18	-	326	0,6	5,5	272	0,8	18	-	326	0,6
1992	263	-40	-40	-	328	0,9	-	275	0,8	-4	-	328	0,9	-	275	0,8	-4	-	328	0,9
1993	209	-20,6	-44	-	258	-21,3	-	221	-19,6	-4	-	258	-21,3	-	221	-19,6	-4	-	258	-21,3
1994	160	-23,5	-34	-	195	-24,5	-	170	-22,8	9	-	195	-24,5	4,8	170	-22,8	9	-	195	-24,5
1995	88	-45,3	-110	-	125	-35,7	-	96	-43,8	-74	-	125	-35,7	-	96	-43,8	-74	-	125	-35,7
1996	77	-12,3	-135	-	119	-5,2	-	86	-10,6	-106	-	119	-5,2	-	86	-10,6	-106	-	119	-5,2
1997	41	-47,0	-183	-	85	-28,3	-	67	-22,1	-139	-	85	-28,3	-	67	-22,1	-139	-	85	-28,3
1998	76	87,7	-197	-	128	50,3	-	123	84,4	-134	-	128	50,3	-	123	84,4	-134	-	128	50,3
1999	140	83,0	-191	-	203	58,2	-	207	68,1	-109	-	203	58,2	-	207	68,1	-109	-	203	58,2
2000	155	10,4	-191	-	219	7,8	-	245	18,5	-70	-	219	7,8	-	245	18,5	-70	-	219	7,8

Fortsetzung Tabelle A1:

	Kasse ^a						Brutto ^b						
	Deutschland ^c		Neue Länder ^d		Alte Länder ^e		Deutschland ^c		Neue Länder ^d		Alte Länder ^e		Niveau ^f
	in Euro	in % ^g	in Euro	in % ^g	in Euro	in % ^g	in Euro	in % ^g	in Euro	in % ^g	in Euro	in % ^g	
<i>Einkommensteuer</i>													
2001	116	-25,2	-215	-	177	-19,0	223	-8,8	-68	-	275	-8,6	-
2002	92	-20,2	-212	-	146	-17,4	213	-4,6	-50	-	256	-7,0	-
2003	55	-40,0	-211	-	101	-30,8	192	-10,0	-44	-	228	-10,9	-
2004	65	18,1	-193	-	108	7,2	203	6,1	-35	-	239	4,8	-
2005	118	81,1	-144	-	164	51,4	250	23,2	4	-	287	20,3	1,5
2006	213	80,1	-73	-	262	59,9	332	32,5	51	-	375	30,4	13,6
2007	304	42,6	-18	-	361	37,5	404	21,8	91	78,3	455	21,4	20,0
2008	398	30,8	55	-	454	25,8	480	18,8	146	60,6	530	16,4	27,6
<i>Körperschaftsteuer</i>													
1991	243		1		248		245		28		264		10,7
1992	246	1,4	-43	-	246	-0,5	248	1,2	29	1,3	262	-0,6	10,9
1993	194	-21,1	-11	-	214	-13,2	196	-21,1	29	0,7	220	-15,9	13,1
1994	147	-24,3	-10	-	135	-37,0	148	-24,4	29	0,6	139	-37,1	20,9
1995	95	-35,5	-30	-	142	5,6	96	-35,5	29	0,4	145	4,9	20,0
1996	90	-5,0	-6	-	241	69,3	93	-2,7	29	0,4	246	68,9	11,9
1997	65	-28,2	18	-	263	9,3	80	-13,4	29	0,3	268	9,2	10,9
1998	97	50,6	34	92,0	291	10,6	128	59,5	29	0,4	296	10,5	9,9
1999	154	58,5	53	57,9	344	18,4	200	56,2	30	0,5	349	17,7	8,5
2000	166	8,0	20	-61,7	359	4,2	229	14,2	30	0,6	364	4,4	8,2
2001	135	-18,9	-46	-	23	-93,7	210	-8,4	30	0,8	29	-92,0	103,1
2002	112	-17,2	-36	-	47	107,6	195	-6,8	30	0,9	54	86,9	55,7
2003	77	-30,7	-9	-	112	138,6	174	-10,7	30	0,8	122	124,8	25,0
2004	83	7,4	24	-	190	69,8	183	5,0	31	0,7	199	63,1	15,4
2005	126	51,6	17	-28,8	217	14,0	221	20,5	31	0,7	227	14,1	13,6
2006	202	60,0	71	321,3	295	36,2	288	30,5	31	0,7	307	35,1	10,1
2007	277	37,6	72	0,9	316	7,0	350	21,5	31	0,8	323	5,3	9,7
2008	349	25,9	65	-9,8	213	-32,4	408	16,5	32	0,8	222	-31,3	14,2

^a Kassenmäßige Steuereinnahmen. – ^b Kassenmäßige Steuereinnahmen zuzüglich Kindergeld, Eigenheimzulage beziehungsweise Investitionszulagen. – ^c Gesamtes Bundesgebiet. – ^d Flächenländer im Beitrittsgebiet. – ^e Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – ^f Niveau: Neue Flächenländer gegenüber Alte Flächenländer (= 100). – ^g Veränderung gegenüber Vorjahr.
 Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle A2:
Entwicklung der Bruttosteuererinnahmen je Einwohner nach Ebenen

	Deutschland ^a				Neue Länder ^e				Alte Länder ^f				Niveau ^g
	in Euro	in % ^b	Anteil BIP ^c	Anteil Steuern Ins-gesamt ^d	in Euro	in % ^b	Anteil BIP ^c	Anteil Steuern Ins-gesamt ^d	in Euro	in % ^b	Anteil BIP ^c	Anteil Steuern Ins-gesamt ^d	
<i>Gemeinschaftsteuern brutto^h</i>													
1991	1 931	-	10,1	78,8	338	-	4,6	75,9	2 289	-	10,6	78,9	14,8
1992	2 134	10,5	10,4	78,9	571	69,0	6,1	79,0	2 453	7,2	10,9	78,9	23,3
1993	2 187	2,5	10,5	79,8	738	29,1	6,4	78,5	2 451	-0,1	10,9	79,7	30,1
1994	2 182	-0,2	10,0	78,6	866	17,3	6,4	76,3	2 389	-2,5	10,3	78,7	36,2
1995	2 180	-0,1	9,6	78,8	849	-2,0	5,8	76,3	2 403	0,6	10,0	79,0	35,3
1996	2 307	5,8	10,1	78,6	866	2,0	5,6	74,9	2 560	6,6	10,6	78,9	33,8
1997	2 337	1,3	10,0	78,9	846	-2,2	5,4	72,2	2 601	1,6	10,6	79,4	32,5
1998	2 549	9,1	10,6	79,5	868	2,6	5,4	71,6	2 853	9,7	11,3	80,1	30,4
1999	2 728	7,0	11,1	80,0	916	5,5	5,5	72,0	3 066	7,4	11,9	80,7	29,9
2000	2 871	5,2	11,4	81,1	955	4,2	5,7	73,2	3 214	4,8	12,1	81,6	29,7
2001	2 657	-7,4	10,4	80,2	897	-6,1	5,1	71,9	2 970	-7,6	11,0	80,8	30,2
2002	2 598	-2,2	10,0	80,5	928	3,5	5,1	72,6	2 888	-2,8	10,6	81,1	32,1
2003	2 574	-0,9	9,8	80,0	958	3,2	5,2	72,6	2 836	-1,8	10,3	80,5	33,8
2004	2 524	-1,9	9,4	78,0	954	-0,4	5,0	70,5	2 788	-1,7	10,0	78,5	34,2
2005	2 561	1,5	9,4	76,8	963	0,9	5,0	67,9	2 823	1,2	9,9	77,4	34,1
2006	2 801	9,4	9,9	76,4	1 050	9,1	5,2	68,1	3 091	9,5	10,5	77,1	34,0
2007	3 060	9,2	10,4	77,2	1 146	9,1	5,4	68,6	3 386	9,5	11,0	78,0	33,9
2008	3 237	5,8	10,7	78,1	1 296	13,1	5,9	70,5	3 556	5,0	11,3	78,8	36,5
<i>Ländersteuernⁱ</i>													
1991	186	-	1,0	7,6	64	-	0,9	14,4	213	-	1,0	7,4	30,1
1992	209	12,4	1,0	7,7	94	45,9	1,0	13,0	235	10,1	1,0	7,6	39,9
1993	207	-1,1	1,0	7,5	119	27,6	1,0	12,7	225	-4,4	1,0	7,3	53,2
1994	230	11,0	1,1	8,3	144	20,4	1,1	12,7	240	7,1	1,0	7,9	59,8
1995	229	-0,2	1,0	8,3	140	-2,6	1,0	12,6	240	-0,3	1,0	7,9	58,4
1996	241	5,0	1,1	8,2	146	4,5	1,0	12,7	253	5,7	1,1	7,8	57,7
1997	216	-10,2	0,9	7,3	161	9,8	1,0	13,7	222	-12,2	0,9	6,8	72,2
1998	232	7,6	1,0	7,3	165	2,9	1,0	13,6	244	9,7	1,0	6,8	67,8
1999	238	2,5	1,0	7,0	163	-1,7	1,0	12,8	249	2,1	1,0	6,7	65,3
2000	224	-5,8	0,9	6,3	142	-12,4	0,8	10,9	239	-4,0	0,9	6,1	59,6
2001	238	6,2	0,9	7,2	151	6,0	0,9	12,1	255	6,5	0,9	6,9	59,3

Fortsetzung Tabelle A2:

	Deutschland ^a				Neue Länder ^e				Alte Länder ^f				Niveau ^g
	in Euro	in % ^b	Anteil BIP ^c	Anteil Steuern Ins-gesamt ^d	in Euro	in % ^b	Anteil BIP ^c	Anteil Steuern Ins-gesamt ^d	in Euro	in % ^b	Anteil BIP ^c	Anteil Steuern Ins-gesamt ^d	
<i>Ländersteuernⁱ</i>													
2002	225	-5,5	0,9	7,0	142	-5,7	0,8	11,1	241	-5,5	0,9	6,8	59,2
2003	227	0,7	0,9	7,1	141	-1,2	0,8	10,7	244	1,4	0,9	6,9	57,7
2004	240	5,7	0,9	7,4	147	4,3	0,8	10,8	258	5,9	0,9	7,3	56,8
2005	250	4,1	0,9	7,5	163	11,1	0,8	11,5	267	3,3	0,9	7,3	61,1
2006	264	5,7	0,9	7,2	175	7,6	0,9	11,4	276	3,5	0,9	6,9	63,4
2007	278	5,2	0,9	7,0	187	6,4	0,9	11,2	288	4,3	0,9	6,6	64,8
2008	267	-3,8	0,9	6,5	175	-6,2	0,8	9,5	279	-3,1	0,9	6,2	62,7
<i>Gemeindesteuern^j</i>													
1991	335	-	1,8	13,7	43	-	0,6	9,7	400	-	1,9	13,8	10,8
1992	361	7,8	1,8	13,4	58	34,9	0,6	8,1	423	5,8	1,9	13,6	13,8
1993	348	-3,5	1,7	12,7	83	42,3	0,7	8,8	399	-5,5	1,8	13,0	20,8
1994	365	4,9	1,7	13,2	125	50,2	0,9	11,0	406	1,5	1,7	13,4	30,7
1995	359	-1,8	1,6	13,0	124	-0,6	0,8	11,1	400	-1,4	1,7	13,2	31,0
1996	387	7,9	1,7	13,2	143	15,7	0,9	12,4	432	7,9	1,8	13,3	33,2
1997	409	5,6	1,8	13,8	165	14,9	1,1	14,1	451	4,5	1,8	13,8	36,5
1998	426	4,1	1,8	13,3	179	8,9	1,1	14,8	467	3,5	1,9	13,1	38,4
1999	445	4,6	1,8	13,0	194	8,2	1,2	15,2	485	3,8	1,9	12,8	40,0
2000	446	0,3	1,8	12,6	208	7,1	1,2	15,9	485	-0,1	1,8	12,3	42,8
2001	418	-6,3	1,6	12,6	200	-3,9	1,1	16,0	452	-6,7	1,7	12,3	44,2
2002	406	-2,9	1,6	12,6	208	4,2	1,2	16,3	432	-4,4	1,6	12,1	48,1
2003	418	3,0	1,6	13,0	221	6,5	1,2	16,8	444	2,7	1,6	12,6	49,9
2004	474	13,5	1,8	14,6	253	14,1	1,3	18,7	508	14,3	1,8	14,3	49,8
2005	524	10,4	1,9	15,7	292	15,6	1,5	20,6	556	9,5	2,0	15,2	52,6
2006	602	14,9	2,1	16,4	317	8,5	1,6	20,6	640	15,1	2,2	16,0	49,6
2007	625	3,8	2,1	15,8	339	6,9	1,6	20,3	669	4,6	2,2	15,4	50,7
2008	639	2,3	2,1	15,4	367	8,2	1,7	20,0	677	1,2	2,1	15,0	54,1

^a Gesamtes Bundesgebiet. – ^b Veränderung gegenüber Vorjahr. – ^c In % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – ^d Anteil der Steuer am gesamten Bruttosteuerertrag. – ^e Flächenländer im Beitrittsgebiet. – ^f Flächenländer im früheren Bundesgebiet. – ^g Niveau: Neue Flächenländer gegenüber Alte Flächenländer (= 100). – ^h Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Steuern vom Umsatz. – ⁱ Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer, Feuerschutzsteuer, Biersteuer, sonstige Ländersteuern. – ^j Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B, sonstige Gemeindesteuern.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.